

東日本大震災復興支援緊急措置法案骨子案〈第一次案〉

2011年(平成23年)5月19日

日本弁護士連合会

<趣旨>

1 目的

金融機関からの融資により購入等した居住用資産、自家用自動車又は重要な事業用資産が東日本大震災により滅失又は著しく毀損した場合に、金融機関が、本法に定める手続により当該債務の全部又は一部を免除したときには、免除した債務全額について無税償却を認め、さらに債務免除を行う金融機関に対して一定の条件の下に国が援助を行うことにより、被災者の生活及び事業の再建を支援するとともに、地域の健全な金融システムを保全して地域経済の復興を支援することを目的とする。

2 措置の内容

(1) 金融機関が、被災債務者(個人又は一定規模以下の企業に限る。)に対し、以下の条件を満たす債務の全部又は一部を免除した場合には、個別の法的整理手続を経ない場合でも、金融機関に対し無税償却を認めるとともに、債務者に対する債務免除益に課税しないこととする。

免除対象債務が、居住用不動産、自家用自動車又は事業所・機械設備・船舶等の重要な事業用資産を担保とするものであること。

これら資産が東日本大震災により喪失、滅失、全壊、半壊その他著しく損傷し、又は使用不能となったこと。

(2) (1)の債務を保証している者がいる場合においては、原則として保証債務も免除するものとする。

(3) 一定の要件を満たす地域金融機関については、本法に基づき設ける債権買取機構が(1)の債権の買取りを行うことや、金融機能強化法による資本注入を弾力的に行う等の援助を行う。

3 債務免除措置の手続

(1) 被災債務者から金融機関に対して申し入れることによって行う。

(2) 被災債務者・金融機関間の協議によっては免除が得られない場合、国が設ける審査機関等において本法による債務免除措置を受けられるかどうかの審査・認定を行う。

(3) 国は、審査機関として弁護士会を指定することができる。審査機関の費用は国が負担する。

(4) 審査機関は、債務者による対象債務の債権者たる金融機関を相手方とする申請に基づき、簡易・迅速を旨として、公正に審査・認定を行なう。

(5) 審査機関の認定は、金融機関を拘束する。ただし、認定後1ヶ月以内に訴訟を提起した場合は、この限りではない。

- (6) 本法に基づく債務免除は、民事調停法に基づく特定調停の申立てとしてもすることができる。ただし、民事調停法第17条決定の効力については、(5)と同様の仕組みとする。

4 その他

- (1) 本法により債務免除がなされた場合には、信用情報上事故扱いを禁止し、また以後の新規融資に際して本法による債務免除を受けたことを理由とする差別取扱いを禁止する。
- (2) 被害を被った債務者の希望を尊重して土地の買取と債務免除を連動させる制度や、買い取った土地を利用したまちづくりを支援する制度を創設する。
- (3) 複合的債務を負担している個人について、個人版民事再生法に「東日本大震災に関する特則」を定め、柔軟な解決できる仕組みを取り入れる。

<理由>

1 立法を提案する理由

- (1) 未曾有の大震災被災者にゼロからの再出発を

未曾有の被害をもたらした東日本大震災により生活の本拠や生計の手段を失った被災者の生活・事業の再建は、震災からの復旧復興の今後の最大の課題となる。金融機関からの融資等で居住用不動産、自家用自動車や事業用資産を購入していた被災者は、資産の喪失とともに既存の債務の返済という状況に直面している。まさにゼロからの再出発ではなくマイナスからの再出発を余儀なくされている状況にある。このような場合、通常の破産類似の仕組みでは、「破産」自体がもたらす再生阻害効果及び手続の迅速性・費用負担の問題から、生活・事業の迅速な再建ははかれない。そのため、東日本大震災からの復旧復興のための緊急の措置として、これら被災債務者に対する金融機関の債務の免除を促進する特段の措置が必要である。そのような措置を講ずることにより、せめてゼロからの再出発を可能にするものである。

- (2) 金融機関支援の必要性

債務免除を行う金融機関からすると、債権を失うことになり資産の減少を生ずるが、もともと免除の対象となる債権は、被災した資産の購入等に充てるための融資であり、そのためそれら資産に担保権を設定し、デフォルトの際にはそれら資産自体から回収することを期待していたものであって、結果としてノンリコース債権と同様に担保資産の喪失によって債権回収がなされないこととなっても、被災者の直面する困窮状態と比較して、非常時の緊急措置として政策的合理性を有するものと考えられる。

- (3) 債権買取機構の設置

もっとも、債務免除措置が金融機関、特に地域の経済を支える地域金融機関に与える打撃についても配慮しなければ地域経済の健全な再生ははか

れない。したがって、財務的体力に問題のある金融機関にあっては、債務免除に無税償却を認めることだけでは足りず、国が別途財政的援助を行なうことが必要となる。その一つの方法として、金融機能強化法に基づく公的資金の注入の要件緩和措置等が考えられるが、金融機関によっては、必ずしも公的資金の資本への注入を引き当てとする債務免除に積極的でない場合も考えられ、そのために復興に時間がかかることも懸念されることから、これに加えて、本法により設置する債権買取機構が債務免除を求められている債権を金融機関から震災発生時直前の時価の金額で買い取り、買取機構において免除を行うという仕組みも併用すべきである¹。財政援助については、それ以外の方法も検討する。

(4) 土地の取扱い、まちづくり支援の必要性

建物等が震災で流失、全壊等した場合、底地の取扱いが問題になる。多くの場合、当該底地は瓦礫に埋まり、水没するなど無価値であるか、復旧に土地の価格以上の金額がかかる負の価値となっていること、被災者の多くが土地に愛着を持っていることから、債務免除を受けた場合に土地の所有権を一律に債務者に残すとの考え方にも一定の合理性がある。

しかし、底地に何らかの価値がある場合、債務者によって、当該土地を手放して再出発を図る場合と当該土地の保有を続け、それを利用して再出発を図る場合があり、一律に当該土地の所有権を債務者に残すことが公平を害する結果となることもあり得る。かかる場合については、債権者に当該土地の所有権を移転する場合については全額債務免除とし、土地の保有を希望するケースについては一定の負担を求めることによって公平性を図ることも考えられる。その場合でも、地震、津波後の実情をふまえ一定の基準によって土地を再評価する必要がある（例えば、従来の固定資産税評価額の何分の1とする等）。

今後、集落の移転や公的機関による土地の買取など新しいまちづくりが進んでいくことが考えられるところ、土地の買取と債務免除を連動させることや、まちづくりとの調整が必要となる（まちづくりの作業との調整に時間を要し本債務免除の提案が後回しにされるべきではない。）。その場合でも被害を被った債務者の希望が尊重される必要がある。

(5) 民事再生法の一部改正及び弾力的運用

今回の震災での債務の免除件数は10万件を超えることが予想され、簡易迅速な解決のために本提案を行うものであるものの、個人の場合でも複合的債務を抱える場合もあり、単に担保に供されていた金融機関への債務

¹ 住宅ローンについては、全壊・半壊を合計すると約12万件その65%程度（78000件）が本法による債権買取りの対象になると仮定し、1件平均1500万円の残高と仮定すると、9300億円程度が買取機構の資金として必要になる。これに事業者の事業資産融資の分が加わることとなる。新聞報道では5000～8000億円が毀損との指摘もある。被災地の地場の事業者の被害の全貌については未だ正確な数字が出ていないが、29000隻の船舶の9割が被災し、500箇所以上の水産加工場が被災したとの報道がある。

免除だけでは解決できない場合も考えられる。そのため、個人版民事再生法に「東日本大震災に関する特則」を定め、柔軟に解決できる仕組みを提案するものである。

例えば、以下の点の改正が必要である。

適応対象の債務額を5000万円から1億円に引き上げる。

弁済の基準を資産要件のみとし、最低弁済額は定めない。

被災者生活再建支援法による給付、弔慰金については、「資産」に含めない。

保証の解除を求める。

弁済期間を延長する一方、小額な支払いについては1年後の一括払い等も許容する。

(6) 本提案の合理性

東日本大震災では、広範囲にわたりコミュニティが根こそぎ破壊されており、震災からの復旧復興は、個々の被災者の生存権（憲法第25条）、幸福追求権（憲法第13条）の問題であるとともに、地域コミュニティ、さらには国全体の問題でもある。したがって、債務免除等の措置により、国が積極的な施策を講じることが求められるとともに、施策により財産権の一定の制限が生じることとなっても憲法上の問題はないと考えられる。

2 今後の検討課題

- (1) 債務者に債務免除を求める実体法上の権利までを認めるものではないとすると、審査機関の決定は、法的には「勧告」程度にとどまらざるを得ないと考えられるが、これに可能な限り実質的な拘束力を持たせるために金融庁においてガイドラインを作成したり、金融検査項目を工夫すること等が必要と考えられる。
- (2) 対象となる被災債務者について、本骨子案では他の資産の状況や収入の状況を要件としないことで提案しているがそれでよいか、対象となる企業の規模をどのように定めるか。
- (3) 対象となる債務は、単に被災資産に担保が設定されている債務としたが、被災資産購入のための融資にかかる債務であって、かつ被災資産を担保としているものと限定した場合に限るべきか。
- (4) 債務の全額免除と一部免除の区別の基準をどのように設定するか。誰が認定するか。
- (5) 地震保険、船舶保険等の保険給付との関係をどのように整理するか。これら保険からの給付を受けるべき額については債務免除をしないという考え方もありうるがどうか。また、災害救助法や被災者生活再建支援法に基づく給付との関係をどのように整理するか。これらの給付は、もとの債権の価値代替物といえるか。保険料を支払っていた者と支払っていなかった者との間の公平性はどうか。
- (6) 中小企業等事業者に対する諸支援との関係は整理する必要がある。中小企

業事業者の支援には単に金融機関への債務の免除だけでは不十分であって、取引債務の調整、新規の融資による支援が不可欠である。本提案の基本的考え方は、事業再生のために担保に供されている金融債務を担保が震災で滅失などしたことによって免除しようとするものであるが、当面事業再生の計画が立てられない場合もあり、事業再生の可能性を厳格に考えると本提案は現実性を欠くことになり地域再生の本提案の趣旨を没却することになりかねない。そこで、事案によっては債務の支払いを一定期間猶予し、その後に事業再生の可能性を判断し債務免除を行うような柔軟な仕組みも必要になってくる。金融債務のみの調整場面では中小企業再生協議会の震災対応のものとして、「仮称・震災再生協議会」を設置し、ADR 手続による解決の仕組みが必要になろう。全体の債務の調整のためには民事再生法による再建が図られることになる。個人の民事再生手続については特則を設けることを提案しているが、法人についても今後必要な提案を行う。

- (7) 金融機関による債務免除ではなく、買取機構が債権を買い取る措置とする基準をどのように定めるか。また、買取価格（これにより金融機関と国の負担割合が決まることとなる。）をどのように定めるか。これまでの不良債権処理売却基準は「時価」とされている。今回においても「震災時直前の時価」によってこれまでの基準に依拠する一方、震災によって毀損した部分は国等によって補填する方向を明示すべきである。この考え方によって金融機関への過度の支援との批判も回避できる。
- (8) 債権買取機構の財政規模をどのように見積もるか。国の財源だけでなく、地元自治体、金融機関及び民間からも拠出を求めることが考えられないか。
- (9) 債権買取機構による買取ではなく、直截に免除分を金融機関に補助するという仕組みも考えられないか。
- (10) 審査機関における審査と債権買取の協議の関係を整理する必要がある。（買取協議進行中は認定手続を停止する、買取後は買取機構が当事者となるなど。）
- (11) 審査機関における審査の基準及び手続の準則は、ガイドライン等で定めることでよいか。
- (12) 原発事故により使用不能になった資産の債務についても対象にする場合、損害賠償請求権との調整をどのようにするか。早期復興のために、先に債務免除を行い、債務免除相当額の損害賠償請求権を債権買取機構に譲渡することだろうか。

以上